

论台湾旅游业的若干作用和发展特点

黄福才* 蔡从燕**

近四十年来,台湾旅游业发展迅速,它既从普遍性的角度影响了台湾社会,又从特殊性的角度接受台湾社会施加的影响,两者相互交织。本文拟就台湾旅游业的发展特点及其对台湾社会的若干政治、经济作用作一探讨。

一

近四十年来,旅游业在台湾的国际收支、国民所得、产业结构、就业结构、税收等方面都产生了相当的影响,其中一些问题已有论文涉及。这里仅从以下三方面加以论述。

(一)国际旅游业对台湾国际收支的影响

从发展的过程看,国际旅游业对台湾国际收支的影响可分为三个有所不同的阶段。

第一,平衡国际收支结构阶段(1956年至1983年前后)。1949年后,台湾经济重建面临的一个极大问题就是外汇,为此,台湾当局采取了诸如发展进口替代工作、保护关税等措施,以限制进口,防止外汇流失。从1951年起,台湾开始接受美国的“军援”和“经援”,据美国国际开发总署公布的数字,1951—1965年间,台湾接受“经援”和“军援”金额累计达14.8亿美元,“美援”成为刺激台湾经济复苏、平衡国际收支结构的主要力量。由于台湾国际旅游业还处于起始阶段,创汇能力有限,1956—1964年间,台国际旅游接待业创汇累计达2,925万美元。但是,到六十年代中期后,随着“美援”的终止和国际旅游接待业创汇能力的增强,国际旅游接待业逐步发挥了平衡国际收支结构的积极作用。从统计数字可以看出,台国际旅游接待业弥补外汇逆差的积极作用是相当明显的。1965—1969年间,国际旅游接待业创汇对外贸逆差的弥补率分别为17.2%、35.3%、25.3%、46.7%和34.3%。

自七十年代起,台湾外贸开始出现顺差,但我们发现,1970—1982年间,旅游业外汇收入累计达67.4亿美元,而同期台湾国际收支累计余额为72.8亿美元,经常帐收支累计为49.7亿美元,商品与劳务收支累计为47.8亿美元。这表明如果扣除旅游业的创汇收入,该期间台湾国际总收支只有5.4亿美元的盈余,而经常帐项目和商品与劳务项目就要出现17.7亿和19.6亿美元的逆差。

第二,调整国际收支结构时期(1983年前后到1992年前后)。从1983年起,台湾对外贸易顺差急速膨胀,1982年的外贸顺差不过是15亿美元,1983年则增加到34亿美元。据统计,1983—1989年间,外贸顺差累计达752.7亿美元。但伴随着庞大的外贸顺差而来的是国际贸易保护主义压力以及由此衍生的针对台湾的政治压力。八十年代起,美国频频对美台贸易逆差的不断扩大作出强烈反应,直至威胁要援用贸易法第301条款进行报复。为了维护美台关系,台湾当局不得不采取诸如多次派采购团赴美采购、促使台币对美元大幅升值、开放岛内市

* 厦门大学历史系副教授。 ** 厦门大学科研处干部。

场、放宽农产品和消费品的进口限制、降低关税、解除外汇管制等措施。但是,这些措施大都是牺牲了台湾的经济利益。因此,在有形贸易顺差无法大幅度削减的情况下,通过开放国民出岛旅游,以无形贸易的方式把大量的外汇以旅游支出的形式重新流入国际市场不仅可以在一定程度缓和国际贸易保护主义压力,而且也可以缓和因国际贸易保护主义衍生的政治压力。据统计,1984—1990年间,台湾国际旅游业创汇累计达117亿美元,而同期出岛旅游支出则大大超过200亿美元。总之,旅游业通过调整国际收支结构表现出来的政治影响已相当明显。

第三,冲击国际收支结构阶段(1992年前后至今)。进入九十年代,台湾经济的发展大都没有取得预定的目标,而出岛旅游支出却持续扩大。到1992年,旅游外汇支出已达72.8亿美元,而旅游外汇收入只有23.6亿美元,旅游外汇收支呈现49.2亿美元的巨大逆差,成为该年度台湾国际收支自七十年代以来首次转呈逆差(6亿美元)的主要原因。而据台湾“中央银行”估计,1993年前9个月旅游外汇支出为58.5亿美元,已超过同期外贸顺差的57亿美元,而同期旅游外汇收入只有17.3亿美元,已经严重地冲击着台湾国际收支结构,并且直接影响到台湾经济的总体竞争力。据1993年世界经济竞争力调查表明,台湾的服务业贸易收支状况排在倒数第2位(第40位)^②,主要原因就是旅游业外汇收支逆差不断增大。1993年9月3日,“行政院长”连战指示“财政部”研究采取租税手段,会同相关部门研究以提高签证费和征收观光税等手法阻止旅游外汇支出的持续增大^③,就表明了当局的极度关切。

(二)旅游业对台湾经济产业结构的影响

首先,旅游业在改善台湾经济产业的空间结构方面有积极的影响。第二次世界大战后,台湾逐渐形成西部和北部特别是北部高度工业化,而南部和东部特别是东部较为落后的产业发展格局。战后,当局一直寻找开发东部地区的有效方案,旅游业在这一过程中起到了积极作用。1984年3月,前“经济部长”赵耀东在回答“立委”质询时指出,未来东部的发展方向应该以旅游事业为考量^④,这是较早地确认旅游业在改善产业空间结构方面可能发挥的积极作用。八十年代末,台湾当局正式提出产业东移政策,发展休闲旅游业则成为产业东移政策的核心。1994年1月1日,捷地尔公司投资240亿新台币在台东兴建高尔夫球场、度假村、旅游饭店、购物中心,金盾理想度假村产业公司投资120亿新台币在花莲开发水上花园。“行政院经建会”官员认为,“我们要用捷地尔与金盾的大型投资案,让产业东移看到效果”^⑤。在南部,早在八十年代初,斥资20亿新台币的高雄国宾饭店开业时就备受瞩目,认为高雄国宾饭店的建设将为高雄经济的发展带来积极影响。在离岛地区,“行政院经建会”和台湾“经济研究院”的研究报告都说明澎湖应以发展旅游特区为主^⑥,金門战役国家公园的建立也表明旅游业在金門经济发展中可能扮演重要角色。其次,旅游业对改善台湾经济产业的部门结构有积极的影响,并且极有特色地表现在初级产业上。六十年代末后,随着工商业社会形态的形成,以小土地私有制为基础的小自耕农经济面临严峻的挑战。1969年,当局制定“新农业政策”也没能从根本上扭转农业经济低迷状况。七十年代末,农业问题更为突出,使得台湾当局被迫推动第二次土地改革,以提高农业生产力。旅游业在这个过程中开始扮演独特的角色。1978年,以苗栗县大湖草莓园的偶然开辟为发端,旅游业和农业开始实现产业间的结合。从1980年起,台北市“政府”分别在台北市近郊进行辅导观光农场的建设,观光农场包括观光果园、观光茶园、观光花园等多种形态。两年间,观光农场就达到280多公顷,数年间就遍布全岛。产业观光区(主要是农业观光区)已成为台湾旅游资源中的重要组成部分。观光农场的开辟既为旅客提供了参与性极强的旅游产品,又在产业结合的基础上缩小了农产品交易的中间环节,从而增加了农民的收入。如今,台湾当局在开放农产品市场问题方面面对西方国家特别是美国以及岛内利

益集团的双重压力。所以,在尽可能的范围内实现农业的精致化和服务业化应该是解决农业问题的一条有益思路,因为它不仅是一种产业间的结合,而且也是一种产业升级。农业专家李登辉指出,“要将农业与观光、服务业相结合,配合消费形态的转变,才是我们农业发展的主要方向。”^⑦

(三)国际旅游业的政治影响

国际旅游业能起到“民众交流”或“民间外交”的作用,它的发展有助于国(地区)与国(地区)之间、地区和地区之间人民的交流,并在其过程表现其政治属性,如1967年国际旅游年就是要“使旅游成为和平的护照”。由于台湾在国际政治生活中的特殊性,台湾国际旅游业的政治作用似乎更为突出了。华侨历来被台湾当局视为“革命之母”,当局一直较重视侨务工作,企图加强华侨对台湾当局的向心力。国际旅游业的发展也一定程度上体现了台当局的这一企图。长期以来,由于台湾国际旅游业海外促销网络过于薄弱,主要客源的华侨名流和华侨社团素为当局所倚重,成为台湾国际旅游业海外促销力量的重要组成部分,如七、八十年代,日本游客访台大都由当地的华侨华人旅行者组织。同时,台当局还对华侨到台湾观光旅游采取诸如提供出入境签证便利等一系列优惠措施,华侨游客市场占台湾国际旅游业海外市场份额多在15%以上。新中国成立后,特别在恢复联合国合法席位后,台湾当局的国际地位江河日下,为了和“非邦交”国家增进“实质关系”,台湾当局在许多国家和地区设立商务、文化及观光之类的半官方机构,从事“实质外交”,借以维护台湾当局的“国际地位”。目前,不仅和台湾有“邦交”的少数国家对台湾游客实行免签证优惠措施,甚至许多“非邦交”国家也提供免签证或落地签证措施。更有甚者,近年来台湾当局高层领导直接利用私人“度假”,频频从事“度假外交”,以加强和某些国家的“实质关系”。战后台湾经济发展较快,但随着国际地位的不断下降以及岛内发生多起政治和社会动荡,使得民众对当局缺乏信心,并产生“信心危机”。在这种情况下,国际旅游业,特别是1979年台当局有条件开放民众出岛旅游和1987年有条件开放民众赴大陆探亲的举措,不能说对当局企盼的信心回流没有裨益。因为当时的台湾经济、民众生活和许多国家和地区相较而言还是比较好的,客观上必然增进对当局的信任。

二

台湾旅游业的发展是旅游业发展的共性和台湾旅游业发展的个性的统一。从其发展四十年的历程看,至少具有以下几个特点。

1. 台湾发展旅游业具有明显的政治倾向性。国际旅游业作为一种“民间外交”,从来就不排除其客观上的政治属性,但台湾的国际旅游业由于其生存发展环境的特殊性,这种政治属性表现得更为突出。早在六十年代,蒋介石就说“发展观光事业我们主要的是观光事业有助于经济发展,亦即从其有助于反攻力量之充实着眼,决不是苟安,更非为享乐”,这说明旅游业的最终目的是为“反攻大陆”服务的。进入七十年代,随着台湾当局国际地位的削弱,旅游业则成了“沟通民族情感,促进人类合体之栋梁,实乃粉碎‘共匪’此种孤立之战术之有力武器……而我反共复国大业之完成,亦必更隆贡献”^⑧。1979年,台湾当局有条件开放民众出岛旅游固然有其必然的经济前提条件,但也有其必要的政治前提条件。“政治所寄望出国旅游者,较以往尤为殷切”^⑨，“除为增加国人见闻外,加强国际民间交流,促进国民外交亦为重要目的之一”^⑩。1987年台湾当局有条件开放民众赴大陆探亲事实上成了当局大陆政策演变的转折点和新大陆政策的重要组成部分,但我们注意到台湾岛内开放民众赴大陆探亲的呼声早在八十年代初就逐渐强烈起来了,台当局为什么长期加以打压而终于在1987年底宣布有条件开放民众赴大

陆探亲?显然和八十年代中期岛内蓬勃发展的民主化运动有明显的内在联系,当时有许多政治团体就以开放民众赴大陆探亲为政治诉求,而台湾当局基于对大陆的“反统制”也是开放探亲的重要目的。进入九十年代,台湾政要纷纷赴东南亚“度假”,从而开创了“度假外交”这一“高层出访模式”。^⑩

突出的政治倾向性于是和旅游业的经济产业属性长期地纠缠在一起,并在一定程度上影响着台湾国际旅游业发展的指导思想,一定程度上扭曲了国际旅游业的产业主导政策,进而影响到旅游业产业地位的确立。如今台湾旅游业发展落后于许多亚洲其他国家和地区,突出的政治倾向性就是重要原因之一。

2. 旅游业实际产业地位和实际产业政策的矛盾。这里首先涉及到一个问题就是旅游业在台湾有否必要确立其重要的产业地位。许多人认为,甚至“观光局”的决策人物也认为台湾有庞大的外汇储备,旅游业主要是基于配合外交、经贸需要来发展。这种看法是不妥的,台湾经济属于一种对外依存度很强的岛屿型经济,并且由于政治上的脆弱性,使得其应付国际贸易保护主义及其衍生的政治压力的能力相当弱。因此,大力发展服务业应属明智选择。事实上,八十年代起,台湾当局就逐渐认识到服务业将成为经济主要增长源,旅游业当然应该确立其重要的产业地位。就目前而言,旅游业已拥有包括综合、甲种和乙种在内的1,800余家旅游业、90余家国际观光旅馆和一般观光旅馆,各类客房15,000余间以及遍布全岛的颇具规模的观光旅游区;国际旅游业年交易额近100亿美元。这表明旅游业已经具有相当规模的生产能力,已经在实践中确立其重要的产业地位。但这种重要的产业地位却缺乏适当的产业政策来保障,尤其在产业主导政策上没有因应旅游业的实际生产能力。1981年底,“行政院长”孙运璿在“施政”报告中首次把旅游业列入九项“施政重点”标志着台湾当局正式把旅游业认定为一项产业。但也正如我们在前一部分的分析中所指出的那样,台湾的旅游业特别是国际旅游业很大程度上深受各种政治因素的制约。必然地,旅游业的产业主导政策取向被扭曲了,1990年,“观光局长”毛治国指出,鉴于台湾已有庞大的外汇储备,旅游业的发展主要是配合外交、经贸,以提高台湾整体形象为目的^⑪。就典型地体现了台湾当局发展旅游业的政策取向。即旅游业作为附庸性的,不以创汇为主要目的,带有浓厚事业特征的产业来发展;而不是作为独立的、以创汇为主要目的,坚持旅游业基本经济属性的产业来发展,从而在政策上保障旅游业的重要产业地位,并支持其生产能力的扩大。

3. 旅游业管理体制存在不少缺陷。首先,旅游资源的管理和开发利用存在明显的多元化特征。多元化管理体制的存在是台湾旅游业长期以来悬而未决的问题。1971年“观光局”的成立就是因应了“近年来观光事业由于主管机关过多,其成就上不如理想,应如何谋求统一”的迫切需要。但“观光局”的成立实际上并没有完成“谋求统一”的任务,根据1972年《国家公园法》规定,“国家公园主管机关为内政部”;1982年的《文化资产保存法》规定,“古物与民族艺术之保存、维护、宣扬、权利转移及保管机构之指定、设立与监督等事项,由教育部主管”;“古迹、民俗及有关文物之保存、维护、宣扬、权利转移及管理机构之监督等事项,由内政部主管”;“自然文化景观之维护、保育、宣扬及管理机构之监督等事项,由经济部主管”。“观光局”所能掌握的就只有若干风景特定区。为了协调各部门在旅游监督管理和开发利用中的一致性,台当局于1982年设立一个临时性的松散型组织即“行政院观光资源开发小组”起协调作用。然而,部门主义和本位主义经常制约着协调的有效性。另外,随着七十年代末台湾“地方自治化”进程的加速,地方政府往往对“观光局”的整体旅游规划计划持不合作态度,从而在垂直面上又暴露出管理体制的多元化特征。

其次,行业管理能力长期以来没有质的提高,仅从职能部门管理来看,“观光局”对旅行社和饭店业的行业管理能力就不能让人满意。如七十年代末到八十年代中期,“观光局”没能根据当时旅游业萧条的现实有效控制饭店业的过速膨胀,使得饭店业在旅游业萧条时期更加雪上加霜。并且,直到现在,“观光局”似乎也无法解决饭店业中国际观光旅馆和一般观光旅馆间的结构性失衡问题;旅行社业的情况也大抵如此,从1977年起“观光局”鉴于当时岛内旅游行业间的恶性竞争,暂停了旅行社业的登记,但这一暂停就是十年。这种暂停政策非但没有解决旅行社业间的恶性竞争问题,反而在一定程度上加剧了这种恶性竞争,使得恶性竞争成为七十年代末到八十年代中期间制约台湾旅游业健康发展的“两大毒瘤”之一。1988年重新开放旅行社业登记后,在缺乏有效的控制下,旅行社业短短五年间增加了1,200余家,即从1987年的302家增加到1992年的1,500多家。

4. 旅游业发展存在地区不平衡性。大致说来,北部和南部的旅游业发展较快,而中部次之,东部较慢。1984年时,北部旅游面积密度为1,659.74人次/ km^2 ,南部旅游面积密度为1,178.45人次/ km^2 ,而中部和东部分别只为454.98人次/ km^2 和241.95人次/ km^2 ^⑤。到1991年,统计资料表明,在46家国际观光旅馆、48家一般观光旅馆以及19,780间客房中,台北市就分别占了26家、25家和13,073间客房,整个东部只有3家国际观光旅馆和2家一般观光旅馆,在1,373家各类旅行社中,台北市就占了716家,超过总数的一半。一般来说,国际游客的60—70%是集中在北部旅游区。但从目前的发展趋势看,南部和东部旅游业有望和北部缩小差距。

5. 岛外—岛内—岛外发展模式的二元经济特征。七十年代前,台湾旅游业基本上处于国际旅游接待业(岛外)阶段。1956年和1970年,国际旅游接待人数和创汇分别为14,974人次、47,245人次和93.6万美元、817万美元。而由于居民收入还比较低,台湾社会还处于高度封闭状态。农业社会的消费习惯和消费心理还根深蒂固、旅游业本身供给能力有限等一系列原因,岛内旅游业还处在萌芽发展阶段。1970年,主要风景区游客不过560余万。进入七十年代后,在国际旅游接待业进一步发展的同时,由于居民收入的较大幅度提高、台湾社会的渐趋开放、传统消费观念的变更以及旅游业供给能力的增强,岛内旅游业逐渐发展起来,台湾旅游业逐渐进入岛外—岛内阶段。1975年,岛内主要风景区游客达到2,357万人,到1985年增加到2,614万,1987年增加到3,368万。目前,岛内旅游人数大致在3,000—4,000万之间。到1979年,台湾当局开始有条件开放居民出岛观光旅游,台湾旅行社行业开始了国际旅游接待业、岛内旅游业和出岛旅游业三者并行阶段,台湾旅游业的岛外—岛内—岛外发展模式最终形成。而1987年台湾当局有条件开放居民赴大陆探亲和1990年当局原则同意民众可以观光名义赴大陆探亲旅游时则赋予该发展模式的更加完整的意义。

相较台湾经济的总体发展水平而言,旅游业的二元结构特征始终非常明显。它体现在两个层次上,即国际旅游业远较岛内旅游业发展的快,国际旅游业中出岛旅游业远较国际旅游接待业发展得快。就第一层次而言,1975—1985年间,主要风景区游客只增加了250万人。八十年代末期,岛内旅游人次更趋减少;经营岛内旅游业务的旅行社和饭店业奇缺,而且得不到应有的政策扶持,如经营岛内旅游业务的饭店业在整个八十年代处于长期亏损状态。总之,和蓬勃发展的国际旅游业相比,岛内旅游业落后了许多。就第二层次而言,1979—1992年间,入岛旅游人数和旅游外汇收入分别增加了1.4倍和2.5倍,而出岛旅游人数和出岛的旅游的支出则分别增加了9倍和12倍,分别达到421万人次和72.8亿美元,致使出岛旅游支出冲击正

(下转66页)

商违反高科技技术货品输入规定的情形,台湾当局将透过有关单位的配合及行政措施的监督降低至最低程度^⑨。

注释:

- ①见台湾“行政院经建会”:《自由中国之工业》统计数字。
- ②见台湾《立法院公报》第 82 卷第 3 期第 58 页。
- ③⑤⑥参见江丙坤:“从事贸易要认识贸易法”,载台湾《台湾进出口月刊》,第 629 期第 4 页。
- ④⑩参见邱正宗:“我国贸易法的基本原则”,载台湾《经济建设》,第 35 卷第 3 期第 8 页。
- ⑦例如,台湾 1988 年由三民书局印行的《贸易实务辞典》(张锦源著)一书对“有形贸易”一词作了如下解释:“国际间交易的商品,若是有形的货物,例如原料、半制品、制成品,是为有形贸易。一般所称国际贸易,都指有形贸易而言。”
- ⑧参见黄智辉:“我国货品进口救济制度”,载台湾《加工出口区简讯》,第 29 卷第 10 期第 7 页。
- ⑨参见“货品进口救济答案问”,同⑧注,第 29 页。
- ⑩此次谈判除关税、非关税措施、农产品、自然资源、保障条款等传统议题外,还涉及服务贸易、知识产权保护、投资措施等敏感性新议题,签定了《服务贸易协议》、《与贸易有关的包括冒牌货在内的知识产权协议》、《与贸易有关的投资措施的协议》等。
- ⑪⑭参见“配合入关,贸易法将大修”,载台湾《工商时报》,1994 年 8 月 22 日第 2 版。
- ⑬见台湾《贸易法》第 27 条。

(责任编辑 刘佳雁)

(上接 46 页)

常的国际收支,引起台当局的高度重视,这表明国际旅游接待业和出岛旅游业间也存在明显的二元特征。

注释:

- ①台湾《中央日报》1994 年 9 月 14。
- ②台湾《经济日报》1993 年 9 月 3 日。
- ③台湾《自立晚报》1984 年 3 月 14 日。
- ④台湾《经济日报》1994 年 1 月 10 日。
- ⑤台湾《中央日报》1995 年 1 月 4 日。
- ⑥台湾《中央日报》1995 年 1 月 2 日。
- ⑦张其昀主编《先总统蒋公全集》,台湾中华文化大学等编印,1984 年版,第 3,777 页。
- ⑧台湾《自立晚报》1979 年 1 月 3 日。
- ⑨台湾《自立晚报》1978 年 10 月 11 日。
- ⑩台湾《中央时报》1994 年 2 月 9 日。
- ⑪台湾《经济日报》1990 年 5 月 18 日。
- ⑫李家泉主编《台湾省经济地理》,新华出版社出版,第 335 页。

(责任编辑 高群服)